A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO GOVERNO LULA: DA INSPIRAÇÃO À IMPLANTAÇÃO

OTRANTO, Celia Regina – UFRRJ
celiaotranto@terra.com.br
GT: Política da Educação Superior / n. 11
Agência Financiadora: Sem Financiamento

A Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva iniciou oficialmente o seu curso, com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O GTI foi composto por 12 membros, sendo dois representantes de cada um dos órgãos que se seguem: Ministério da Educação; Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Fazenda.

O relatório final do GTI foi divulgado, extra-oficialmente, em dezembro de 2003. O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da Reforma Universitária. O texto se inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem. Em seguida, procura demonstrar que a crise já está atingindo também as instituições privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos e agora se encontram ameaçadas pelo risco da inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação aos seus diplomas. Após esse preâmbulo, aponta as soluções: a) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais; b) uma reforma universitária mais profunda (Brasil, 2003).

A reforma "mais profunda" passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação a distância, autonomia universitária e financiamento que, segundo o GTI, resolveriam o problema das instituições federais de educação superior. Como defendemos a idéia de que este documento serviu de base para os demais que orientam a Reforma da Educação Superior brasileira e direcionou medidas legais, já implantadas oficialmente, vamos analisar mais detalhadamente seus

princípios.

a) Ampliação do quadro docente e de vagas para estudantes

A ampliação do quadro docente é articulada à ampliação de vagas para estudantes de graduação nas universidades federais que, segundo o documento, seria preciso chegar, em 2007, a 2,4 milhões de vagas no sistema federal. Mesmo mencionando a necessidade da abertura de concursos para preencher as vagas de professores e servidores, o GTI apresenta como alternativa para fazer frente à demanda, a criação de novas bolsas da CAPES, para aproveitar aposentados e recém doutores nas atividades de ensino de graduação. Na seqüência, propõe o aumento da carga horária dos professores em sala de aula, o aumento no número de alunos e a educação a distância. Além de questionarmos se os 700 aposentados e os 1000 recém doutores, com bolsas anuais renováveis por até 4 anos, ocupariam as vagas indicadas anteriormente para os concursados, cabe aqui, também, uma investigação da origem desta proposta.

Se analisarmos o documento do Banco Mundial, de 1994, veremos o incentivo à diversificação da educação superior, amparado na crítica ao modelo de ensino superior baseado nas universidades de pesquisa que, segundo o Banco, são muito caras e inadequadas às necessidades e recursos dos países mais pobres (World Bank, 1994). Instituições universitárias voltadas ao ensino e cursos superiores de curta duração que, no Brasil se transformaram nos Centros Universitários e Cursos Seqüenciais por Campo do Saber, por exemplo, são conseqüências dessas indicações, que inspiraram a LDB de 1996 e legislação complementar. O documento do Banco Mundial de 1999, por sua vez, além de também destacar a necessidade de diversificação das instituições, defende que o sistema de educação superior dos países periféricos deve contar com poucas universidades de pesquisa, seguidas por universidades de formação profissional de quatro anos, institutos isolados e centros vocacionais e/ou de formação técnica com duração de dois anos (World Bank, 1999).

b) Educação a Distância

De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, mesmo com a ampliação de recursos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça em

curto e médio prazos. Por este motivo, apresenta a educação a distância como um caminho viável e necessário.

A educação a distância é também amplamente defendida pelo primeiro Ministro da Educação do governo Lula da Silva, Cristovam Buarque. No documento intitulado "Universidade numa Encruzilhada", Buarque (2003), prega "a necessidade de uma revolução no conceito de universidade" (p. 3) e essa revolução passa, segundo o autor, pelo ensino a distância que possibilitaria a implantação da "universidade aberta", que seria uma universidade sem muros e sem um campus fisicamente definido. "A universidade do século XXI será aberta a todo planeta. As aulas serão transmitidas pela televisão, pelo rádio e na *internet* " (id., p.18).

Mais uma vez, chamamos a atenção para uma análise mais detalhada desse discurso, que defende a adoção da educação a distância de forma indiscriminada, como o caminho mais viável para a ampliação de vagas na educação superior. Primeiramente, cabe destacar que o documento do GTI, que afirma ter como meta, até 2007, a ampliação de 600 mil vagas na educação superior, ao se referir a educação a distância, indica que 500 mil alunos serão por ela atendidos, deixando passar a idéia de que apenas 100 mil estudantes seriam atendidos em cursos presenciais, o que abriria, definitivamente, o mercado da educação a distância às multinacionais e aos governos que exportam tais serviços e vêm exercendo pressão nos chamados "mercados emergentes de serviços".

Esse é um importante ponto de pauta da Associação do Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). A OMC lucra com os chamados "serviços educacionais" e os países membros, com destaque especial para os Estados Unidos, exercem pressão para a adoção de regras comerciais no campo educacional. É importante destacar que o setor de serviços é considerado o maior da economia americana e já vem recebendo atenção especial também do governo brasileiro. Atrelando a educação ao setor de serviços, já que, segundo a OMC, ela deve ser vista como mercadoria, a abertura de um mercado emergente como o Brasil pode representar muito lucro. Daí o interesse do governo americano em integrar o Brasil na ALCA e na OMC.

Além disso, não se pode deixar de mencionar aqui que o ex-Ministro Cristovam Buarque, que vê na educação a distância a modernização da universidade brasileira, é membro do Observatório Internacional das Reformas Universitárias (ORUS), uma ONG francesa, dirigida por Edgard Morin, que atuou de forma decisiva, junto ao governo Lula da Silva, na definição das diretrizes da Reforma Universitária. Segundo Leher (2004),

> A partir do tripé constituído pelo Banco Mundial, pelo próprio governo Lula da Silva e pelo ORUS (...), está sendo erigido um falso consenso que poderá redefinir profundamente a universidade brasileira e quiçá de diversos países latino-americanos, representando a vitória de um projeto asperamente combatido por sindicatos, estudantes, reitores, entidades científicas, fóruns de educadores e partidos, no curso da última década: a conexão com o mercado e, mais amplamente, a conversão da educação em um mercado.

O ORUS, que direcionou a Reforma Universitária do governo Lula da Silva, patrocinado pelo Banco Mundial, após três meses de fóruns, realizou o Seminário Internacional “Universidade XXI”, nos dias 25, 26 e 27 de novembro de 2003, em Brasília. A chamada “discussão democrática” dos pressupostos para a Reforma Universitária se deu através de uma lista de discussão na *internet*. A discussão, porém, não foi publicizada. Somente as mensagens consideradas “mais pertinentes” foram selecionadas pelo moderador do ORUS. O principal objetivo: “adequar a educação brasileira às novas tecnologias e demandas do mercado”.

c) Autonomia Universitária

A “garantia” de autonomia universitária está presente em todos os documentos que fundamentam a proposta do governo Lula da Silva. No Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial há uma relação explícita entre a crise que assola as universidades públicas e as “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (p. 9). Por esse motivo, segundo o relatório, “a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário para enfrentar a emergência” (id.).

O discurso sedutor parece, no primeiro olhar, que vai ao encontro dos anseios das comunidades universitárias, porém, no decorrer da leitura do relatório, percebe-se que a autonomia por ele proposta tem como enfoque principal a autonomia financeira, ou seja, a liberação da universidade para captar recursos no mercado, sem amarras legais. Isso daria um enorme alívio financeiro ao Estado que seria obrigado, somente, a complementar esses recursos e não mais teria, como tem hoje, a obrigação de manter financeiramente as universidades públicas.

A inspiração dessa "autonomia financeira" do Grupo Interministerial do governo Lula da Silva veio, como as demais, dos documentos do Banco Mundial (BM). Tomando como referência o documento de 1994, podemos ver que o BM considera a educação superior no Brasil um campo extremamente privilegiado devido aos subsídios governamentais a ela destinados, e propõe uma ampla reforma. Uma das orientações-chave para esta reforma é "proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados" (World Bank, 1994, p. 4).

Neste e nos demais documentos subseqüentes, segundo Otranto (2000, p.48),

> O Banco Mundial associa de forma bastante explícita o conceito de autonomia universitária à lógica empresarial. A partir de análises que privilegiam a quantidade da clientela; o custo/benefício do sistema; a diferenciação institucional; a necessidade do Estado retirar-se quase por completo da administração e manutenção do Ensino Superior; o incentivo à privatização; a obediência estrita às demandas de mercado; a diversificação de fontes de recursos; o interesse privado em lugar do público sobre o ensino, justificando dessa forma o ensino pago, o BM reivindica maior autonomia para as instituições públicas.

Foi esse o conceito de autonomia universitária que permeou as propostas do governo Fernando Henrique Cardoso e, agora, fundamenta a Reforma Universitária do governo Lula da Silva. No relatório do GTI há menção, dentre as alternativas de financiamento, desde a contribuição voluntária e não voluntária de ex-alunos, até à institucionalização definitiva das “fundações de apoio”, como forma de “outorgar autonomia às Instituições Federais de Educação Superior”. Certamente não é esta a autonomia pela qual as universidades públicas lutam há anos.

Em nossa concepção autonomia universitária é um preceito auto-aplicável da Constituição Federal que, em seu art. 207 garante que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. A primeira diferenciação que se faz necessária é entre *autonomia financeira* e *autonomia de gestão financeira*.

A *autonomia financeira* defendida nos documentos governamentais é instrumental e pragmática, uma vez que é entendida como uma prerrogativa da universidade captar recursos no mercado. Já a *autonomia de gestão financeira e patrimonial* envolve, dentre outras, a liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. Não prescinde, então, do financiamento das universidades pelo Estado.

d) Financiamento

Em relação ao financiamento das universidades federais o documento do Grupo Interministerial reconhece que essas instituições há muito deixaram de contar com um programa específico para recuperação predial e aquisição de equipamentos para seus laboratórios e bibliografia para o ensino de graduação. Admite que essa situação tem provocado o fechamento de laboratórios, desabamento de prédios e degradação das instalações. Em seguida, afirma que o MEC estimou para 2004 o montante de R$ 241 milhões para possibilitar a recuperação de equipamentos, além do aporte anual de R$ 100 milhões para manutenção predial, mas finaliza, acrescentando que esses recursos não foram contemplados na proposta orçamentária.

O documento do GTI apresenta, então, alternativas de fonte de financiamento que, “por não terem sido aprovadas por todos os membros do grupo”, foram anexadas ao final do texto. Elas vão desde as já citadas contribuições voluntárias e não voluntárias de ex-alunos, até distribuição da CPMF de forma a permitir que uma parte dos recursos seja canalizada para as áreas de saúde das universidades públicas, além da retirada da folha de pagamento dos inativos do orçamento das universidades federais. Propõe, ainda, uma Lei de Incentivo Fiscal para o ensino superior, a criação de fundos empresariais para financiar o funcionamento das universidades federais e um acordo de troca da dívida externa por investimentos na educação.

Todas as propostas objetivam reduzir os gastos da União com a educação superior substituindo-os por outras fontes de financiamento. Mas surpreendentemente, é garantido, no mesmo documento, que o MEC “se propõe a assegurar um fluxo regular adicional de recursos” para aquelas instituições universitárias que aceitem aderir a um “Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo” (p. 12).

Esse Pacto, segundo o relatório do GTI, terá suas vagas abertas em Edital Público e contemplará, prioritariamente, as universidades federais e as demais instituições públicas estaduais e municipais. Contudo, o Pacto inclui ainda instituições privadas (comunitárias ou particulares), “quando o setor público não for capaz de atender a toda demanda” (p. 13).

Ora, o setor público, na grande maioria dos cursos, não tem vagas ociosas e, nos vestibulares, a relação candidato/vaga é alta. Isso significa que o setor público não tem e não terá condições de atender toda a demanda e, por certo, grande parte dessa verba, se houver, será destinada às instituições privadas, que receberão, segundo o documento, “um valor mensal por aluno a título de taxa escolar, ao longo do período correspondente à sua formação, e um valor adicional no momento de concluir o curso” (id.).

Mas de onde será que surgiram as idéias sobre financiamento que integram o documento do Grupo de Trabalho Interministerial que está direcionando as ações governamentais? Seus fundamentos, mais uma vez, podem ser encontrados nos textos do Banco Mundial e de demais organismos internacionais.

Trocar a dívida externa por investimentos em educação foi uma sugestão do Banco Mundial e da UNESCO em documento conjunto apresentado em 2000[1]. Porém o texto especifica que a redução da dívida está condicionada à reforma sistêmica do ensino superior. Esta perspectiva também está contida no último documento do Banco Mundial (World Bank, 2004).

Como se pode perceber, os fundamentos da Reforma da Educação Superior do Governo Lula estão calcados em marcos regulatórios defendidos pelos Organismos Internacionais. A maior parte desses fundamentos foi defendida no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial e direcionou medidas legais que foram sendo implantadas, desenhando a Reforma de acordo com os interesses governamentais. Dentre estas medidas pode-se destacar o PROUNI, o SINAES, a Lei de Inovação Tecnológica, as Parcerias Público-Privadas, o Decreto que normatiza a Educação a Distância, além das medidas já adotadas para a Educação Profissional.

O Programa Universidade para Todos – PROUNI

O programa Universidade para Todos deveria ter sido lançado em 17 de abril de 2003, mas o presidente Lula da Silva adiou, na véspera, o seu lançamento. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo* (14/4/2004), o programa, que já tinha sido atacado por reitores das universidades federais, recebeu oposição, também de associações de entidades privadas de ensino superior, que "criticaram o percentual de abertura de vagas e exigiram em troca isenção do Imposto de Renda e outros três tributos para as instituições com fins lucrativos".

Aparadas algumas arestas com o setor privado, o governo enviou o Projeto de Lei do PROUNI ao Congresso Nacional. No entanto, a despeito da tramitação, o Presidente Lula editou, em 10 de setembro de 2004, a Medida Provisória (MP) nº 213 que instituiu o Programa Universidade para Todos. Logo em seguida, o Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, regulamentou a MP e a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabeleceu os procedimentos para adesão das Instituições Privadas de Educação Superior ao PROUNI.

[1] The Task Force on Higher Education and Society, 2000.

O mais interessante da MP é sua exposição de motivos: “Toda a atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos”. Será que uma MP editada de forma autoritária, desrespeitando o Parlamento que analisava, em Comissão Especial, o Projeto de Lei do próprio executivo, e, ainda, desconhecendo todas as criticas advindas dos defensores das escolas públicas ou privadas, pode-se autodenominar como uma medida de consenso? Que falso consenso é esse que desconsidera os encaminhamentos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, integrado por várias entidades representativas da Educação, dentre as quais ampla maioria se posicionou contra o PROUNI? Mais uma vez é uma afirmação inverídica, um jogo de palavras que atinge os incautos.

Mais recentemente, em 13 de janeiro de 2005, o Programa foi transformado em lei – Lei nº 11.096/05. Em linhas gerais, o PROUNI estende a todas as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que a ele aderirem, isenção de: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. Os 25% de vagas iniciais caíram para “uma bolsa integral a cada nove estudantes pagantes”, concedida a “brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar *per capta* não exceda o valor de até um salário mínimo e meio”. Em 2006, a bolsa integral será concedida a cada 10,7 estudantes pagantes. Os demais terão que se conformar com bolsas de 25% ou 50%. Como pelo perfil social estes estudantes não terão como custear seus cursos, a solução encontrada pelo MEC foi repassar verbas públicas para o pagamento de mensalidades. Com esses recursos (perda de impostos e pagamento de mensalidades), direcionados para as universidades federais, novos professores poderiam ser contratados e todos os cursos de graduação poderiam ser oferecidos no horário noturno. A tendência seria de chegar em três ou quatro anos a 1 milhão de novas matrículas nas universidades públicas e não 120.000 bolsas como pressupõe o PROUNI. O mais grave é que o Programa não prevê mecanismos de controle sobre a qualidade dos cursos.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES

O sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de conduzir o processo de avaliação da educação superior. Está assentado no tripé: avaliação das instituições de ensino superior; dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes.

Uma análise da Portaria do MEC nº 2.051, de 9 de julho de 2004, que regulamenta os procedimentos de avaliação, permite a constatação de que será através do SINAES que as instituições de educação superior serão credenciadas e reconhecidas, obterão autorização e reconhecimento para o oferecimento dos seus cursos de graduação, além da renovação periódica da oferta desses cursos (art. nº 32). Isso reforça o papel assumido pelo Estado brasileiro no contexto das reformas dos anos de 1990, de ente avaliador e regulador das ações que se passam na esfera social. O governo Lula fortalece, desta forma, os mecanismos de controle sobre as instituições de educação superior, favorecendo a regulação das ações de vários órgãos que desenvolvem as políticas públicas e privadas.

O SINAES atinge, então, o seu objetivo de regular e ajustar a educação superior brasileira às exigências de avaliação inseridas nos documentos emanados dos organismos internacionais, de forte cunho quantitativo e competitivo entre as instituições.

A “Lei de Inovação Tecnológica”

A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências”. Segundo esta lei, o montante principal das verbas de pesquisa será repassado às universidades. Isso é uma inversão completa dos fins da universidade, uma vez que em nenhum lugar do mundo a inovação é feita nas universidades, e sim nas empresas.

No cenário atual brasileiro, de profunda deterioração salarial e precárias condições de trabalho, aliado à difusão de ideologias neoliberais, essas propostas podem

parecer sedutoras para muitos docentes. "Contudo, a exemplo das experiências das fundações privadas, os benefícios dessas atividades acabam privilegiando poucos e pequenos grupos, cujo foco de trabalho está dirigido para as atividades que as empresas consideram de seu interesse" (ANDES, 2004, p. 45). Neste contexto, o benefício financeiro é direcionado a poucos privilegiados, restando uma pequena contrapartida à instituição, o que pode levar à degradação das condições de ensino e pesquisa.

Os professores passam a ser os "empreendedores" e as instalações da universidade podem ser cedidas para uso das empresas, com ônus para o Estado. As pesquisas financiadas por mecanismos previstos nesta lei, mesmo que desenvolvidas no interior das universidades, são sigilosas. Professores e alunos não podem comentar sobre elas. Isso fere a autonomia universitária como a conhecemos até hoje e como a defendemos, fundamentados no art. 207 da Constituição Federal.

O professor envolvido na prestação de serviço poderá receber contribuição pecuniária, da instituição na forma de "adicional variável" ou "bolsa de estímulo à inovação" (art. 9º). Na prática, isso significa mais repasse de recursos públicos para o setor empresarial. A chamada "Lei de Inovação Tecnológica" tem que ser compreendida, portanto, no bojo das Parcerias Público-Privada, que prevêem a aplicação de fundos federais em projetos de "interesse comum" para acelerar a incorporação de tecnologias pelas empresas.

As Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP) foram regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que "institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública". Segundo Lopreato (2005, p. 9), as PPPs "foram pensadas para fazer os investimentos que o setor público deixou de realizar porque tem que gerar o *superavit* primário exigido na manutenção da sustentabilidade da dívida que o mercado requer". Maciel (2005) adverte que quaisquer modificações nas formas de prestação de serviços públicos no Brasil não podem desconsiderar as negociações que estão ocorrendo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, em particular as pressões para a abertura comercial em serviços, as quais não deixarão de incluir os serviços públicos. No entanto, parece que o açodamento

brasileiro em aprovar as PPPs não levou em consideração muitas dessas variáveis e seus riscos. Alguns críticos da lei que institui a PPP viram nela potencialidades de um "golpe de estado branco", em razão de seus efeitos possíveis sobre a ordem constitucional e sobre o funcionamento do próprio Estado brasileiro, podendo colocar em risco a soberania do nosso país, a harmonia dos poderes da República e o próprio regime democrático (Juruá, 2005). Mesmo assim, ela foi festejada pela imprensa que vulgarizou o termo "parceria" com uma conotação sempre positiva, desqualificando a função pública e o funcionalismo público, em geral. Em linhas gerais, as PPPs incluem praticamente toda a Administração Pública direta e indireta. Os contratos de parceria reservam para o Estado o papel de distribuidor e de pagador. "Sob a forma de contratos, haverá uma ampla distribuição de privilégios (...). Esses privilégios podem consistir na autorização para impor tarifas por prestação de serviços, mas também no direito de receber remuneração do Estado, por obras e serviços, os chamados direitos emergentes do contrato" (Juruá, 2005, p. 37). Ao parceiro privado cabe gastar, contratar obras e serviços e gerir o projeto. Para levar a efeito suas atribuições, poderá contrair empréstimos no mercado financeiro. Se o parceiro público tiver direito a alguma receita os valores só poderão ser utilizados em gastos de investimentos, sendo proibida a utilização em gastos correntes, para o seu próprio custeio.

Para a economista Ceci Vieira Juruá, "parece que o Brasil está sendo leiloado. O governo é um corretor sem direito (legal, formal) às comissões de corretagem. Os compradores terão seus direitos plenamente assegurados, em conformidade aos direitos de propriedade tão prestigiados em países imperiais. Terão garantia de lucratividade em suas aplicações financeiras, pouco importa o desperdício que assumirem" (Ibid., p. 38, 39). Juruá chega a denominar a Lei das Parcerias Público-Privadas, de "Regimento Interno de Recolonização" (Ibid, p. 41). Se quase toda a função pública pode ser alvo das PPPs, a educação certamente não conseguirá fugir delas.

Educação a Distância

A importância que vem sendo dada, em todos os documentos oficiais, à educação a distância, direciona muitas análises no sentido de que a propalada ampliação da oferta da educação superior se dê através dessa modalidade de ensino, e não da abertura de novos cursos de graduação nas instituições públicas. O mercado da

educação a distância no Brasil vem sendo cortejado há algum tempo por vários países que pretendem explorá-lo. O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Ministro da Educação, Fernando Haddad, assinaram, no final do ano passado, o Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, regulamentando a oferta no Brasil. Este Decreto, em conjunto com a Lei das Parcerias Público- Privadas, consolida a abertura do mercado educacional brasileiro ao capital estrangeiro, com algumas poucas restrições que podem ser facilmente superadas no decorrer do processo. Mais uma vez o Governo se antecipa à chamada "Reforma Universitária", sem o crivo parlamentar e sem o debate com a comunidade acadêmica.

Educação Profissional

A mesma prática apontada acima pode ser percebida em relação à Educação Profissional. Educadores de todo país tinham a expectativa de novos caminhos para essa modalidade educacional, fundamentados em concepções oriundas dos movimentos sociais organizados, do sindicato nacional dos docentes e da comunidade educacional comprometida com as causas sociais e concepções teóricas do campo do trabalho e educação. No entanto, o Governo Lula vem implementando um conjunto de ações e programas específicos no campo jurídico, antes mesmo do Projeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica dar entrada no Congresso Nacional. Implementou mudanças jurídico-normativas, principalmente, mediante a edição de quatro decretos e uma portaria interministerial. O Decreto nº 5154, de 20 de julho de 2004, regulamenta a oferta de educação profissional tecnológica de graduação e a articulação entre os ensinos médio e técnico. Prevê, ainda, a possibilidade de progressividade e cumulatividade na formação e na certificação e mantém a estrutura modular de organização da educação profissional, amplamente criticada pelos educadores. O Decreto nº 5225, de 1 de outubro de 2004, elevou os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), escolas tradicionais de nível médio, à categoria de instituições de educação superior. Os cursos tecnológicos, que eram cursos superiores diferenciados dos de graduação, adquiriram o *status* de cursos de graduação e pós-graduação. Para complementar, o Decreto nº 5254, de 1 de outubro de 2004, dispôs sobre a organização dos CEFETs, as principais escolas de educação profissional do país.

No entanto, paralelamente, o governo apresenta o Anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica para "discussão" da sociedade. Mais uma vez, nos deparamos com o discurso da discussão democrática. Que democracia é esta que, se o balizamento da educação profissional também já foi determinado e implantado? Qualquer discussão, agora, não teria somente o intuito de validar aquilo que foi definido unilateralmente?

De qualquer forma, as propostas apresentadas pelo Governo Lula da Silva para a educação profissional e tecnológica devem ser compreendidas no conjunto das políticas para a educação, a partir de sua vinculação com a educação básica e a educação superior. Não podem ser, pois, analisadas separadamente. Em fase mais recente, o processo de mercantilização dos espaços sociais, especialmente os da saúde e educação, aceleraram o caráter mercantil da dimensão estatal no âmbito da sociedade política (Sguissardi & Silva Jr., 2001), provocando mudanças significativas nas instituições educacionais. Sensíveis a estas mudanças um número cada vez maior de trabalhadores passa a buscar individualmente, o aperfeiçoamento educacional, inspirado no conceito de competência que fundamenta todas as diretrizes curriculares nacionais, convencidos de ser este o caminho para a empregabilidade ou melhoria de emprego. "Suas qualidades subjetivas parecem-lhes verdadeira mercadoria, algo objetivo, adquirido mediante pagamento e que os tornaria empregáveis numa sociedade cada vez mais sem emprego" (Silva Junior & Sguissardi, 2005, p. 12).

No campo da educação superior, os *Master Business Administration* (MBA) passam a ser os cursos mais procurados (e mais caros) pelos graduados em ciências sociais aplicadas. A graduação, cada vez mais flexibilizada se desvaloriza. Até mesmo os cursos voltados para a área tecnológica que não eram cursos de graduação, agora adquirem este *status* na esfera educacional. "Enfim, acentua-se a nova identidade da educação superior com novos traços: neoprofissional, pragmática, competitiva, submissa como jamais foi aos desígnios da economia e do mercado" (Ibid.). Nesse contexto, o mestrado profissional ganha força, uma vez que pode ser mais fácil, mais rápido e, até, em algumas instituições, sem exigência de defesa de dissertação.

A Proposta Oficial da Reforma

Paralelamente às medidas legais, já implantadas, o Ministério da Educação (MEC) divulgou três documentos com o objetivo declarado de apresentar a proposta de Reforma da Educação Superior para "discussão" da sociedade brasileira. O primeiro deles é datado de 2 de agosto de 2004 e tem por título "Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes" (Brasil,2004a). Na verdade, o título é bem apropriado, uma vez que reafirma os princípios e consolida as diretrizes contidas no Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial nunca divulgado oficialmente, que foi objeto de análise no início deste texto. O segundo documento, de 6 de dezembro de 2004, foi apresentado como a primeira versão do Anteprojeto de Lei do MEC para a Reforma da Educação Superior (Brasil,2004b). O terceiro (e último até o momento), teve sua divulgação em maio de 2005, como a segunda versão do Anteprojeto de Lei da Educação Superior (Brasil, 2005), e encontra-se, atualmente (março de 2006), na Casa Civil da Presidência da República, acertando alguns detalhes referentes ao financiamento das Instituições Federais de Educação Superior, para ser encaminhado ao Congresso Nacional. Apesar da divulgação destes três documentos, podemos afirmar que, independentemente deles, os principais marcos da Reforma da Educação Superior no Brasil já foram criados e instituídos legalmente. Roberto Leher apresenta alguns destes marcos por ele considerados como "linhas de força":

> 1) a consolidação do eixo privado como o vetor do fornecimento da educação superior; 2) a naturalização de que os (poucos) jovens das classes populares que terão acesso ao nível superior receberão ensino de qualidade drasticamente inferior; 3) a transformação da universidade em organização de serviços demandados pelo capital, metamorfoseados como inovação tecnológica; 4) a conversão da educação tecnológica em um braço da ação empresarial; e 5) a hipertrofia do controle governamental (produtividade, eficiência e ideológica, reguladas por meio da avaliação) e do mercado (financiamento e utilitarismo) sobre a universidade pública, inviabilizando a autonomia e, principalmente, a liberdade acadêmica (ADUNICAMP, 2005, p. 5).

Todos estes marcos ou “linhas de força”, apontados por Leher, se constituem nos mesmos balizamentos destacados na pesquisa que deu origem a este texto.

Concluindo

É certo que uma lei não pode conter, isoladamente, toda a reforma da educação superior no país. Mas, por outro lado, ela não deve surgir travestida de uma de uma aura democrática, somente para reunir em um único texto legal o que já foi determinado pelo governo, acrescentado de uns poucos (e menos importantes) itens negociados no processo.

Como este texto pretendeu mostrar, a reforma da educação superior brasileira teve seus princípios, fundamentos e diretrizes, traçados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, instituído em outubro de 2003, que seguiu as orientações dos organismos internacionais. Todos os demais documentos sobre o assunto, assim como os dispositivos legais já implantados, somente tiveram por objetivo consolidar o que já havia sido determinado. Neste sentido, o discurso de que no governo Lula existe mais disposição ao diálogo/negociação, para que as decisões possam caminhar por um viés mais democrático, pode ser uma falácia. Freqüentemente, os pretensos diálogos e negociações só têm servido para dar um verniz democrático a decisões tomadas unilateralmente.

Diante do que foi explicitado acima, podemos afirmar que a instituição universitária brasileira está com a sua identidade seriamente ameaçada. A universidade (principalmente a pública) é um patrimônio da sociedade brasileira e, como tal, deve ser preservado. A educação superior é um bem político público, não podendo ser visto, como pretende a Organização Mundial do Comércio (OMC), como um bem econômico de caráter privado. Por esse motivo, as políticas públicas para a educação superior têm que ser sempre, políticas públicas de Estado, e não de governo (Silva Jr. & Sguissardi, 2005). Não podem ser orientadas por objetivos de privatização econômica ou política. O financiamento da educação superior não pode ser visto como “gasto” e sim como investimento da sociedade para a sociedade, uma vez que contribui significativamente para a soberania da nação e preservação de sua identidade cultural.

Reformar a Educação Superior brasileira é preciso, sem nenhuma dúvida. Mas para que isso aconteça, realmente, de forma democrática e mantendo a soberania do País, é necessário que sejam revogados todos os dispositivos legais que engessam a atual Reforma dita “democrática”. É imperativo que se enfrente o debate em torno do público *versus* privado, com clareza e determinação. Um país que se quer soberano e democrático precisa ter a coragem de estabelecer, por si só, as bases de sua Reforma da Educação Superior em real discussão com os segmentos organizados da sociedade.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNICAMP (ADUNICAMP). *Caderno Adunicamp*. Campinas, fev., 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (ANDES-SN). *A Contra-Reforma da Educação Superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva*. Brasília, ago., 2004.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira.* Brasília, 2003.

______ . MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Reforma da Educação Superior: Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior*. Brasília, 2004a.

______ . MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior.* Brasília, 2004b.

______ . MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior.* (2 versão), Brasília, mai., 2005.

BUARQUE, Cristovam. *Universidade numa encruzilhada*. Unesco; Brasil/Ministério da Educação, 2003.

JURUÁ, Ceci Vieira. “Lei das Parcerias Público-Privadas: vícios estruturantes do Projeto de Lei”. In: *Caderno Adunicamp*. Campinas, fev., 2005, p. 25-46.

LEHER, Roberto. *Reforma Universitária do governo Lula: retorno do protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais.* 6 fev., 2004. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/Reforma_universit_governo_LULA.htm>.

LOPREATO, Francisco Luiz C. “Finanças Públicas, PPP e Universidade”. In: *Caderno Adunicamp*. Campinas, fev., 2005, p. 6-10.

MACIEL, Cláudio Schuller. “Parcerias Público-Privadas: elementos para a compreensão do Projeto de Lei nº 2.546/2003”. In: *Caderno Adunicamp*. Campinas, fev., 2005, p. 11-24.

OTRANTO, Celia Regina. A Globalização e a Educação Superior Brasileira. In: Souza, Donaldo Bello de; Ferreira, Rodolfo (Orgs.). *Bacharel ou Professor? O processo de reestruturação dos cursos de formação de professores no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Quartet, 2000, p. 41-53.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. “A nova lei da educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público”. In: *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, Campinas: Editora Autores Associados, n. 29, mai/ago., 2005.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR., João dos Reis. *As novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. São Paulo: Cortez, 2001.

WORLD BANK. *Higher education. The lessons of experience*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.

______ . *Education Sector Strategy*. Washington, D.C.: The World Bank Group. Human Development Network, 1999.

______ . *World Development Report: “Making services work for poor people”*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2004.